1 Einleitung

Reform, Reform, Reform. Fast jeden Tag wird in der Presse über eine Schulreform in einem der 16 Bundesländer berichtet. Schulpolitik fällt explizit in die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer und gehört zu den wichtigsten Gestaltungsbereichen der Landespolitik (Hepp 2011; Wolf 2008). Zwar haben die Bundesländer mit dem Düsseldorfer (1955) und Hamburger Abkommen (1964) ein gegliedertes Schulsystem festgeschrieben, doch aufgrund ihrer Gestaltungshoheit haben sich die Bundesländer hinsichtlich ihrer Schulstrukturen und pädagogischen Grundausrichtung seit 1949 so unterschiedlich entwickelt, dass wir es nicht mit einem, sondern mit 16 Schulsystemen zu tun haben. Kaum ein Politiker[1], Kultusbeamter, Bildungswissenschaftler, Lehrer, Journalist, Elternteil oder bildungspolitisch interessierter Bürger blickt noch durch im Dschungel der schulrechtlichen Regelungen in den Bundesländern. Welches Bundesland hat die Gemeinschaftsschule eingeführt? Wo gibt es Gesamtschulen? Wie lange dauert jeweils die Grundschule? Wo entscheiden die Noten für den Gymnasialübergang, wo haben die Eltern das letzte Wort? Ab welcher Klassenstufe bekommen die Kinder Noten? In welchen Bundesländern gibt es noch die Hauptschule? Von einer Kleinstaaterei im deutschen Bildungssystem (Der SPIEGEL 2010; Edelstein und Allmendinger 2012) ist häufig die Rede und in zahlreichen Publikationen der letzten Jahre wird ein Ende des „Schulchaos" verlangt (Der SPIEGEL 2010; Die Welt 2013).

Unterschiede in den Schulsystemen der Bundesländer sind nicht per se negativ, sind sie doch zunächst Ausdruck eines Wettbewerbsföderalismus, wonach sich die Bundesländer in der Ausgestaltung ihrer Schulsysteme aufgrund ihrer Gestaltungshoheit besser an den regionalen Präferenzen ihrer Bürger und Rahmenbedingungen orientieren können, als es zentrale Entscheidungsstrukturen vermögen. Die Bundesländer können in der Schulpolitik demnach landesspezifische Akzente setzen, so dass ein Wettbewerb um die besten Lösungen in der Schulpolitik entstehen kann. Der Wettbewerbsföderalismus gerät jedoch an seine Grenzen, wenn Unterschiede in den Schulsystemen zu individuell unterschiedlichen Zugangschancen zu Bildungszertifikaten zwischen den Bundesländern führen.

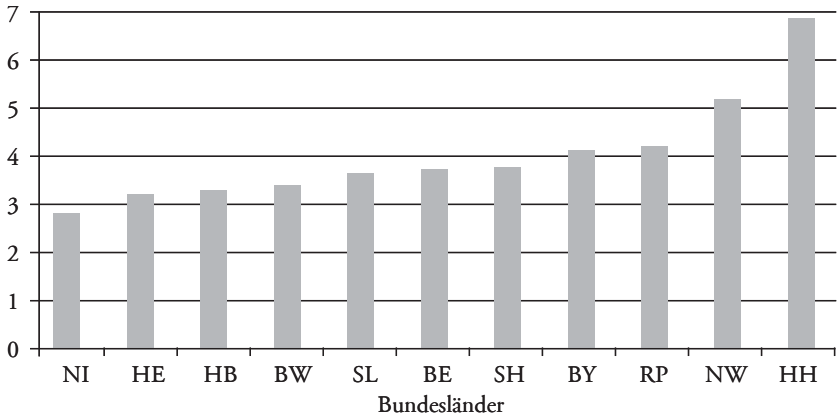
1 Wir verwenden aus Gründen der Lesbarkeit die männliche Form, meinen jedoch stets beide Geschlechter.

1.1 Ausmaß und historische Entwicklung von Bildungsungleichheiten zwischen den Bundesländern

Um Unterschiede zwischen den Bundesländern darzustellen, halten wir es für sinnvoll in absolute und relative Bildungsungleichheiten zwischen den Bundesländern zu unterscheiden. Bildungsungleichheiten sind „Unterschiede im Bildungsverhalten und in den erzielten Bildungsabschlüssen (beziehungsweise Bildungsgängen) von Kindern" (Müller und Haun 1994: 3) und Jugendlichen, die in unterschiedlichen Kontexten aufwachsen. Absolute Bildungsungleichheiten beschreiben Unterschiede in Abschlusszertifikaten etwa in Form des Mittleren Schulabschlusses oder Abiturientenquoten. Relative Bildungsungleichheiten messen unterschiedliche Bildungschancen zwischen sozialen Gruppen – also die intergenerationale Weitergabe von Bildungschancen. Auch wenn wir dieses Konzept vor allem auf die erworbenen Zertifikate anwenden, kann es ebenso auf erworbene Kompetenzen angewendet werden. So differierten die absoluten Unterschiede bei den Kompetenzen beim Ländervergleich 2012 des Instituts für Qualitätssicherung im Bildungswesen in Mathematik zwischen 471 Punkten in Bremen und 536 Punkten in Sachsen. Die Kompetenzen verteilten sich dabei unterschiedlich stark nach der sozialen Herkunft in den Bundesländern. So hingen die erzielten Mathematikkompetenzen in Brandenburg am stärksten und in Thüringen und Sachsen am schwächsten von der sozialen Herkunft ab (Pant et al. 2013). Interessanterweise bestand in Brandenburg bei der ersten Bundesländerstudie der PISA-Ergänzungsstudie 2000 noch der geringste Zusammenhang zwischen darin getesteten Lesekompetenzen und der sozialen Herkunft (Deutsches PISA-Konsortium 2001). Solche extreme Schwankungen in einem relativ kurzen Zeitraum lassen sich bei den Zertifikaten, auf die wir im Folgenden eingehen, eher nicht feststellen.

Im Hinblick auf die absoluten Unterschiede der Abiturquoten an allgemeinbildenden Schulen, die im Fokus dieses Buches stehen, zeigten sich 2012 die höchsten Abiturquoten in Hamburg (49,5 Prozent) und die niedrigsten in Bayern und Sachsen-Anhalt (27,8 Prozent) (StBa 2014a,b). Dabei unterscheidet sich der Zugang zum Gymnasium nach sozialer Herkunft sehr stark zwischen den Bundesländern. So hängt der Zugang zum Gymnasium in Bayern fast viermal so stark von der sozialen Herkunft ab wie in Brandenburg (bezogen auf 15-Jährige auf dem Gymnasium) (Köller et al. 2010).

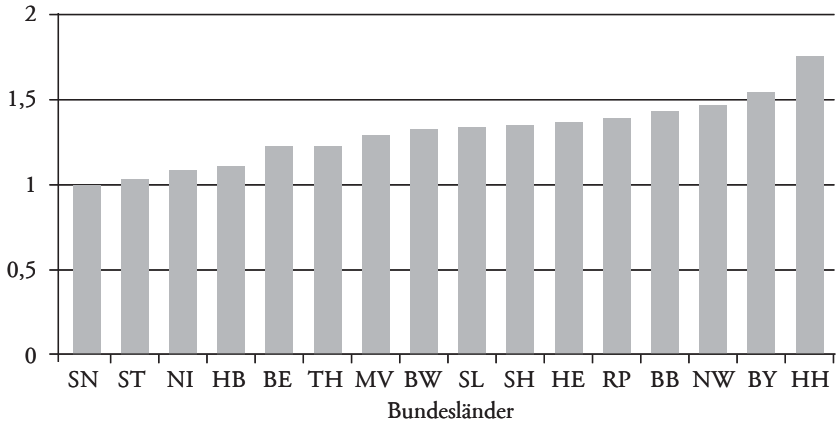
Wenn wir die zeitliche Dimension berücksichtigen, so zeigt sich, dass absolute und relative Ungleichheiten beim Zugang zum Abitur bzw. beim Zugang zum Gymnasium stark unterschiedlichen Veränderungsprozessen unterlagen. Abbildung 1 verweist darauf, dass sich die Abiturquoten in Hamburg zwischen 1965 und 2012 fast versiebenfacht haben. Auch in Nordrhein-Westfalen ist es mit einem Verfünffachen der Abiturquoten zu einem relativ starken Anstieg der Abiturquoten gekommen. Auf der anderen Seite kam es in Niedersachsen in diesem Zeitraum zu einer Verdreifachung der Abiturquoten.



Quellen: StBa (2014b,verschiedene Jahrgänge-a,b). Die Abkürzungen der Bundesländerbezeichnungen finden sich in Tabelle A 1 im Anhang.

Abb. 1: Vervielfachung der Abiturquote an allgemeinbildenden Schulen in den westdeutschen Bundesländern zwischen 1965 und 2012

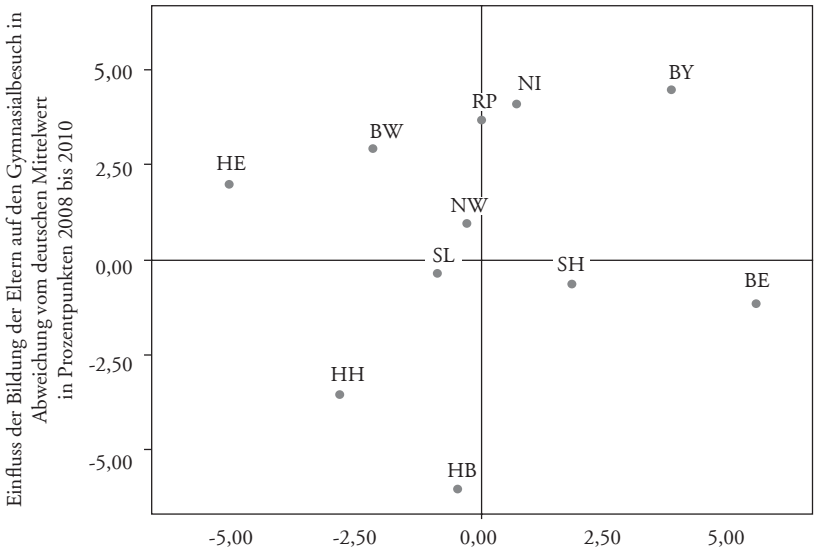
Auch in den 1990er und 2000er Jahren – unter Einbezug der ostdeutschen Bundesländer – sind unterschiedliche Dynamiken zu beobachten (Abbildung 2). Während die Abiturquoten zwischen 1995 und 2012 in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Bremen nahezu konstant geblieben sind, sind sie in Bayern und Hamburg um mehr als das 1,5-fache angestiegen. Es lassen sich also nicht nur aktuell starke Unterschiede zwischen den Bundesländern beim Zugang zum Abitur beobachten, sondern auch unterschiedliche Dynamiken in der zeitlichen Entwicklung.



Quellen: StBa (2014b,verschiedene Jahrgänge-a,b).

Abb. 2: Vervielfachung der Abiturquoten an den allgemeinbildenden Schulen in den Bundesländern zwischen 1995 und 2012

Auch bei den relativen Unterschieden, etwa beim Zugang zum Gymnasium, lassen sich Unterschiede im Zeitverlauf beobachten. In Abbildung 3 zeigt sich, dass 1970 die Bildung der Eltern besonders stark mit dem Gymnasialbesuch in Niedersachsen, Bayern und Rheinland-Pfalz zusammenhing. Geringer war der Zusammenhang in Bremen und Hamburg. Im Vergleich zwischen den Werten von 1970 und 2008/09 zeigt sich, dass der Zusammenhang zwischen Bildung der Eltern und dem Gymnasialbesuch in Hessen und Baden-Württemberg zurückgegangen (links oben), in Hamburg und Bremen unterdurchschnittlich geblieben (links unten), in Schleswig-Holstein und Berlin angestiegen (rechts unten) und in Bayern überdurchschnittlich geblieben ist (rechts oben).



Quellen: Volkszählung 1970 und Mikrozensen 2008 und 2010, eigene Berechnungen. Anmerkungen: Dargestellt ist der Zusammenhang von Bildung der Eltern (ein Elternteil mindestens Abitur vs. kein Elternteil mit Abitur) und des Gymnasialbesuchs (Referenz kein Gymnasialbesuch auf den weiterführenden Schulen) im Alter von 11 bis 14 Jahren (Ergebnisse eines linearen Wahrscheinlichkeitsmodells). Der Wert von 0 bildet den durchschnittlichen Zusammenhang in Deutschland ab. In den Ländern, in denen der Zusammenhang größer als 0 ist, hängt der Gymnasialbesuch stärker mit der Bildung der Eltern zusammen. In Ländern, in denen der Wert kleiner als 0 ist, ist auch der Zusammenhang von Gymnasialbesuch und Bildung der Eltern geringer. Festgehalten sind die Abweichungen in Prozentpunkten. Aus Darstellungsgründen wurde der Wert für Bremen 1970 auf -6 Prozentpunkte gesetzt, der zu diesem Zeitpunkt eigentlich bei -12,6 Prozentpunkten liegt. Für 2008 bis 2010 würde die Darstellung bedeuten, dass der Unterschied zwischen Eltern mit und ohne Abitur bei der Erklärung des Gymnasialbesuchs in Berlin zehn Prozentpunkte größer ist als in Hessen. Der Fallzahlenbereich für 1970 lag für die Bundesländer zwischen 3.498 in Bremen und 93.454 in Nordrhein-Westfalen, für die Mikrozensen 2008 bis 2010 zwischen 394 in Bremen und 12.753 in Nordrhein-Westfalen.

Abb. 3: Einfluss der Bildung der Eltern auf den Gymnasialbesuch von 11- bis 14-jährigen Kindern in den westdeutschen Bundesländern im Vergleich zum deutschen Mittelwert 1970 und 2008–10

1.2 Gründe für Bildungsungleichheiten zwischen den Bundesländern

Der Übergang auf das Gymnasium und der Erwerb des Abiturs unterscheidet sich also sowohl absolut als auch relativ zwischen den Bundesländern und ist zudem unterschiedlichen Dynamiken unterworfen[2]. Mit diesen individuell unterschiedlichen Zugangschancen zum Bildungssystem und zu Bildungszertifikaten werden zwischen den Bundesländern ungleiche Lebenschancen vergeben. Offen bleibt nach wie vor, wodurch diese Bundesländerunterschiede zustande kommen. Aus unserer Sicht lassen sich sechs Erklärungsansätze benennen, die Bundesländerunterschiede in den Bildungsergebnissen nach sich ziehen könnten. Je nachdem, ob und inwieweit die folgenden Faktoren Bildungsunterschiede zwischen den Bundesländern beeinflussen, ist auch die Frage unterschiedlich zu beantworten, ob Bildungsungleichheiten zwischen den Bundesländern legitim oder illegitim bzw. gerecht oder ungerecht sind.

1. Unterschiede in der sozialen Zusammensetzung: Unterschiede zwischen den Bundesländern in Bildungsergebnissen können mit Unterschieden in der sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft erklärt werden. So unterscheiden sich die Bundesländer erstens darin, wie hoch der Anteil von Kindern und Jugendlichen ist, die einen Migrationshintergrund haben.[3] In Hamburg haben 43 Prozent aller Neuntklässler einen Migrationshintergrund, in Schleswig-Holstein nur 17 Prozent und in den ostdeutschen Bundesländern historisch bedingt höchstens 10 Prozent (Pant et al. 2013). Zweitens unterscheidet sich der berufliche Status der Eltern zwischen den Bundesländern. Während Eltern von Schülern in Hamburg, Berlin und Baden-Württemberg beim sogenannten ISEI-Index durchschnittlich hohe Werte aufweisen, ist die soziale Zusammensetzung der Schüler in Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen deutlich ungünstiger (Pant et al. 2013). Bundesländerunterschiede sind auch beim Bildungshintergrund der Eltern festzustellen. Während in Berlin und Hamburg 31 Prozent aller Schulkinder einen Elternteil mit einem akademischen Abschluss

2 Diese Betrachtung zur Illustration kann auch auf andere Bildungsindikatoren ausgeweitet werden: Bayerische Schüler wiederholen in der Sekundarstufe I dreimal häufiger eine Klasse als in Baden-Württemberg. Beim Übergang von der siebten zur achten Klasse müssen Schüler im Saarland sechsmal häufiger das Gymnasium verlassen als in Mecklenburg-Vorpommern. Das Risiko, eine Förderschule besuchen zu müssen, ist im Gegensatz dazu in Mecklenburg-Vorpommern 4,8-mal so hoch wie im Saarland. Die Wahrscheinlichkeit, eine Studienberechtigung zu erhalten, ist in Nordrhein-Westfalen 1,7-mal höher als in Mecklenburg-Vorpommern. Des Weiteren besuchen in Sachsen 15 mal mehr Schüler eine Ganztagsschule als in Bayern (siehe: Helbig 2012a).

3 Kinder mit Migrationshintergrund kommen in Deutschland mehrheitlich aus Familien niedriger sozialer Schichten und ihre Eltern weisen einen niedrigeren Bildungsgrad auf (Gresch 2012).

haben, liegt dieser Wert in Mecklenburg-Vorpommern nur bei rund 15 Prozent (Mikrozensus 2009, eigene Berechnungen).
Durch die unterschiedliche sozioökonomische Zusammensetzung in den Bundesländern lassen sich einige Bundesländerunterschiede in den Bildungsergebnissen erklären. Einerseits könnten die hohen Übergangsquoten auf das Gymnasium und die hohen Abiturquoten in Hamburg und Berlin auch auf den hohen Anteil von Akademikereltern zurückgeführt werden. Andererseits könnte der hohe Anteil funktionaler Analphabeten in Hamburg mit einem hohen Migrantenanteil erklärt werden. Demnach scheint die soziale Zusammensetzung der Schüler die Bildungsergebnisse in den Bundesländern zu beeinflussen, jedoch liegen Untersuchungen hierzu kaum vor. Trotzdem ist kritisch zu fragen, ob der Input (soziale Zusammensetzung) in einem Bundesland über den Output (Bildungsergebnisse) bestimmen soll. Auch wenn die Bundesländer durch unterschiedliche soziale Problemlagen gekennzeichnet sind, sollte es doch Kennzeichen eines guten Bildungssystems sein, auf diese Problemlagen zu reagieren und dennoch gleiche Bildungschancen zu schaffen.

2. Infrastruktur: Unterschiede in der Bildungsinfrastruktur können die Bildungsergebnisse in den Bundesländern beeinflussen. Sowohl die Nutzung von Kita-Plätzen als auch die Nutzung von Ganztagsschulen wird durch das Angebot an Bildungseinrichtungen beeinflusst. Auch regional unterschiedliche Gymnasialangebote beeinflussen den Übergang auf das Gymnasium (Sixt 2010). Ein weiteres Beispiel für unterschiedliche infrastrukturelle Gegebenheiten ist das Hochschulangebot, das sich zwischen den Bundesländern unterscheidet. So sind die Entfernungen der Studienberechtigten zur nächsten Hochschule in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg deutlich höher als in Nordrhein-Westfalen. Die Neigung ein Studium aufzunehmen hängt auch von der Entfernung zur nächstgelegenen Hochschule ab (Helbig et al. 2015; Spiess und Wrohlich 2010).
Die Bildungsinfrastruktur hängt von verschiedenen Faktoren ab. Hierzu gehört maßgeblich der Urbanisierungsgrad eines Bundeslandes (Weishaupt 2010). Die Frage ist dabei, ob eher ländlich strukturierte Bundesländer das gleiche Bildungsangebot vorhalten können und müssen wie Bundesländer, die durch einen höheren Urbanisierungsgrad gekennzeichnet sind. Dies ist für Bildungseinrichtungen, die auch mit wenigen Kindern existieren können, wie Kitas, sicherlich anders zu beantworten als für vergleichsweise große Einrichtungen wie Gymnasien oder Hochschulen. Allerdings zeigt die schulstrukturelle Entwicklung in einigen Bundesländern, dass auch in ländlichen Gebieten zumindest der Zugang zu allen allgemeinbildenden Bildungszertifikaten durch eine Zusammenfassung aller Schulformen unter einem Dach gewährleistet werden kann (etwa durch die Einführung von Gemeinschaftsschulen in einigen Bundesländern).

3. Demografie: Eng mit der schulischen Infrastruktur gekoppelt ist der Einfluss der demografischen Entwicklungen auf unterschiedliche Bildungsergebnisse. So differieren Klassengrößen, aber auch Zugangschancen zum Gymnasium und zum Gymnasialverbleib mit Veränderungen der Schülerjahrgangsgrößen in einem Bundesland. Besonders die Schulsysteme der ostdeutschen Bundesländer waren durch den Einbruch der Geburten mit dem sogenannten „Wende-Knick" stark durch demografische Veränderungen herausgefordert. In einigen Kreisen Ostdeutschlands verringerte sich die Jahrgangsstärke zwischen 1996 und 2006 um über 70 Prozent. Bei einem so starken Einbruch der Schülerzahlen sind bestehende Schulstandorte nur schwer aufrecht zu erhalten. Schüler in geburtenschwachen Jahrgängen können in ihren Bildungsverläufen jedoch von demografischen Einbrüchen erheblich profitieren. Schüler gehen in geburtenschwachen Jahrgängen eher auf das Gymnasium über und durchlaufen dies auch erfolgreicher als Schüler in geburtenstarken Jahrgängen (Helbig und Schmolke i.E.). Des Weiteren konnte der Einbruch der Schülerzahlen in den ostdeutschen Bundesländern als demografische Dividende durch frei werdende Ressourcen genutzt werden. Die demografische Dividende bezieht sich dabei vor allem auf die Verfügbarkeit von Fachlehrkräften. Ländervergleiche zeigen, dass Schülerleistungen besser ausfallen, je mehr Schüler von Fachlehrern unterrichtet werden. Während heute in einigen westdeutschen Bundesländern ein hoher Anteil fachfremder Lehrer die Fächer Mathematik, Biologie, Physik und Chemie unterrichtet, ist dies in den ostdeutschen Bundesländern eher die Ausnahme (Pant et al. 2013: 375). Damit haben die Schüler in den ostdeutschen Bundesländern bessere Ausgangsbedingungen, um sich Kompetenzen in diesen Fächern anzueignen.

Auf der anderen Seite wurden in der Folge des Geburteneinbruchs in den ostdeutschen Bundesländern nach der Wende und dem damit verbundenen Schülerzahlenrückgang (Weishaupt 2009b) hier seit knapp 20 Jahren kaum neue Lehrer eingestellt. Zudem ist anzunehmen, dass die Lehrer, die eingestellt wurden, eine Lehrbefähigung für die jeweiligen Fächer hatten, für die sie eingesetzt werden sollten. Der Bewerberpool, aus dem die ostdeutschen Bundesländer schöpfen konnten, war durch den faktischen Einstellungsstopp zudem größer als in den westdeutschen Bundesländern. Jetzt, wo die Schülerzahlen in den ostdeutschen Bundesländern wieder ansteigen, die Lehrerschaft überaltert ist und in den nächsten Jahren in großem Umfang verrentet wird, wird sich dieses Problem auch für die ostdeutschen Bundesländer stellen. So liegt der Anteil der Lehrer, die 50 Jahre und älter sind, in den ostdeutschen Bundesländern zwischen 54 Prozent in Berlin und 61 Prozent in Thüringen. Die Werte für die westdeutschen Bundesländern liegen hingegen zwischen 35 Prozent in Hamburg und 44 Prozent in Nordrhein-Westfalen (StBa 2014a, eigene Berechnungen). Die ostdeutschen Länder reagieren auf die sich abzeichnende Problemlage mit der Einführung oder Wiedereinführung des Beamtenstatus für Lehrer und locken zudem mit Gehaltszulagen für

den Dienst in ländlichen Gebieten (SpiegelOnline 2015). Anstatt koordiniert zu reagieren, illustrieren die Bundeländer im Kampf um die Lehrkräfte, was sie unter Wettbewerbsföderalismus verstehen. Leider zeigt sich an diesem Beispiel, dass die besten Lösungsansätze für derartige Probleme bereits vor 50 Jahren formuliert und nicht umgesetzt wurden: So forderte Georg Picht 1964 in seinem Buch „Die Deutsche Bildungskatastrophe": „Der Lehrermangel ist in den verschiedenen Bundesländern so unterschiedlich, daß in schlechter gestellten Ländern nur dann katastrophale Zustände vermieden werden können, wenn ein Austausch von Lehrern zwischen den Ländern erfolgt." (Picht 1964: 53)

4. Wirtschaftsstrukturelle Gegebenheiten: Ungleiche Bildungschancen können auch durch Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur speziell in Angeboten auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt entstehen, da diese die Bildungs- und Berufsaspirationen von Jugendlichen beeinflussen. So könnten sich Eltern und Kinder in Regionen mit einer hohen Arbeitslosenquote eher für gymnasiale Bildungsgänge entscheiden, um im Wettbewerb um die wenigen Arbeitsstellen bessere Chancen zu haben. Dagegen könnten sich Schüler in Regionen mit einem hohen Angebot an Ausbildungsplätzen eher gegen einen gymnasialen Bildungsgang entscheiden, weil sie auch ohne Abitur gute Chancen auf einen Ausbildungsplatz haben. Ungleiche Bildungsergebnisse in Reaktion auf unterschiedliche wirtschaftsstrukturelle Gegebenheiten könnten akzeptierbar sein, da diese eher auf individuellen Entscheidungen beruhen. Zudem haben Jugendliche in Bundesländern mit einem geringeren Anteil an hohen Bildungszertifikaten keineswegs schlechtere Arbeitsmarktperspektiven, wenn diese Bundesländer auch für Jugendliche ohne hohe Bildungszertifikate ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen schaffen.

5. Wertevorstellungen: Die Nutzung von Bildungseinrichtungen und damit auch Bildungsergebnisse können durch unterschiedliche Wertvorstellungen beeinflusst werden, die sich nach Bundesländern unterscheiden können. Zum einen hängt die Nutzung von Kita-Plätzen bei den unter Dreijährigen vom Angebot ab, das in Bundesländern wie in Bayern, Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich gering ist. Ähnliches gilt für Ganztagsschulangebote. Zum anderen ist davon auszugehen, dass in Regionen in denen eher konservative Wertvorstellungen vertreten werden und der Begriff der erwerbstätigen „Rabenmutter" noch nicht der Vergangenheit angehört, auch die Nachfrage nach frühkindlichen und ganztagsschulischen Bildungseinrichtungen geringer ist. Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, dass Angebot und Nachfrage nach Bildungseinrichtungen kaum voneinander zu trennen sind. Einzig die Daten zu den Ganztagsschulen weisen darauf hin, dass das Angebot von Ganztagsschulplätzen und deren Nutzung stark zwischen den Bundesländern differieren (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012). Auch der Betreuungsumfang (gemessen in Stunden in Betreuung) in den Kitas unterscheidet sich stark zwischen den Bundesländern, vor allem zwi-

schen Ost und West. In den ostdeutschen Bundesländern wirkt die Tradition aus dem DDR-Bildungssystem fort, wo Eltern auf ein ausgebautes System an Betreuungsplätzen zurückgreifen konnten, um einer (politisch forcierten) Erwerbstätigkeit nachzugehen. Deutliche Ost-West-Unterschiede zeigen sich auch beim Anteil von Schülern, die die Schule nur mit einem Hauptschulabschluss verlassen. So wurde der Hauptschulabschluss nach der Wende in Ostdeutschland weniger als ein allgemeinbildender Abschluss akzeptiert (Edelstein und Nikolai 2013), da im DDR-Schulsystem viele der heutigen Eltern die Schule mindestens mit dem zehnjährigen Polytechnischen Abschluss verließen.
Eltern haben nach Art. 6 des Grundgesetzes das Recht, über den Ort der Betreuung ihrer Kinder selbst zu entscheiden. Zugleich weisen Forschungsergebnisse aus der Bildungsforschung aber darauf hin, dass ein früher Kita-Besuch förderlich für spätere Bildungskarrieren ist (vor allem für Kinder aus sozial niedrigen Schichten) und der Besuch einer Ganztagsschule herkunftsbedingte Disparitäten abbauen kann. Vor allem an frühkindlichen Bildungseinrichtungen partizipieren Kinder aus sozial benachteiligten Schichten jedoch nicht in dem Maße wie ihre Altersgenossen aus den höheren Schichten (Oberwöhrmann und Bettge 2013). Familien, für die eine außerfamiliäre frühkindliche Förderung am wichtigsten wäre, nehmen diese am seltensten wahr. Ob Kinderrechte und das Elternwahlrecht hier noch in Einklang miteinander stehen, ist zu diskutieren.

6. Schulrechtliche Regelungen: Nicht zuletzt könnten Bildungsergebnisse durch schulrechtliche Regelungen beeinflusst werden, deren Entwicklung in unserem Buch im Fokus steht. Schulrechtliche Regelungen bestimmen, welche Schulformen vorgesehen sind und damit überhaupt besucht werden können. Dadurch ergibt sich auch eine unterschiedliche Zusammensetzung der Schülerschaft. So sollten die Schüler in zweigliedrigen Schulsystemen[4] leistungshomogener sein als in dreigliedrigen Schulsystemen[5] (vor allem in der hierarchisch untersten Schulform). Hiermit können wiederum unterschiedliche Lern- und Entwicklungsmilieus (Baumert et al. 2006) verbunden sein. Ferner bestimmen schulrechtliche Regelungen darüber, welche curricularen Eigenheiten es in den jeweiligen Bundesländern gibt. Zudem werden an verschiedenen Schwellen in einem Bildungssystem die Übergänge über schulrechtliche Regelungen festgelegt und die jeweiligen Eingangsvoraussetzungen von Schulformen gesetzt. Die schulstruk-

4 Zweigliedrige Schulsysteme sind solche Schulsysteme in allen ostdeutschen als auch in vielen westdeutschen Bundesländern, die neben dem Gymnasium entweder nur noch eine weitere Schulform anbieten oder neben diesen noch Gesamt- bzw. Gemeinschaftsschulen führen (Nikolai i.E.-b).

5 Dreigliedrige Schulsysteme beziehen sich auf die Schulformen Haupt- und Realschule sowie Gymnasium. Korrekt wäre es von vier- oder auch fünfgliedrigen Schulsystemen zu sprechen, da in vielen westdeutschen Bundesländern seit den 1970er Jahren Gesamtschulen als Regelschulen bestehen und zudem in allen Bundesländern auch Sonder- bzw. Förderschulen als allgemeinbildende Schulform existieren.

turellen Gegebenheiten in einem Bundesland können darüber hinaus dazu führen, dass Schüler bzw. deren Eltern die Kosten und die Erfolgswahrscheinlichkeit für bestimmte Bildungsgänge unterschiedlich einschätzen können. Ferner können schulrechtliche Regelungen auch bestimmen, ob Bildungswünsche von Eltern bzw. Schülern umgesetzt werden können. Des Weiteren kann aber auch der Wechsel in bestimmte Schulformen und/oder zu bestimmten Klassenstufen rechtlich ausgeschlossen werden. So kann etwa die im Bundesländervergleich niedrigste Übergangsquote von Fünftklässlern auf das Gymnasium (2012/13) in Bremen auf eine Beschränkung der Gymnasialschulplätze zurückgeführt werden (Rösner 2014). Ebenso gibt es in Baden-Württemberg keine Schüler, die mit einem Realschulabschluss auf das Gymnasium gehen, da hier die Realschüler nach der 10. Klasse nicht auf eine gymnasiale Oberstufe wechseln, sondern nur berufliche Gymnasien besuchen können. Ob diese Regelung im weiteren Bildungsverlauf im Bundeländervergleich zu unterschiedlichen Bildungschancen beim Erwerb der allgemeinen Hochschulreife führt, ist eine offene Forschungsfrage. Dies trifft auch auf viele andere schulrechtliche Regelungen zu, die wir in diesem Buch thematisieren werden.

Insgesamt ist die Rolle aller hier aufgeführten Erklärungsansätze für die Bedeutung absoluter und relativer Unterschiede beim Zugang zum Abitur zwischen den Bundesländern kaum untersucht worden. Im Hinblick auf den letzten Erklärungsansatz, die Bedeutung schulrechtlicher Regelungen, liegt dies vor allem daran, dass es bisher an einer systematischen Darstellung der schulrechtlichen Regelungen in den Bundesländern fehlt. So stehen Untersuchungen aus, die nicht nur die institutionelle Ausgestaltung der Schulsysteme zu einem Zeitpunkt berücksichtigen (Gresch et al. 2009; von Below 2002), sondern auch die langjährigen institutionellen Entwicklungen im Bundesländervergleich in den Fokus rücken. Arbeiten, die die deutsche Schul- und Bildungspolitik analysieren, berücksichtigen institutionelle Eigenheiten der Bundesländer nur am Rande (Cortina et al. 2005; Hepp 2011; Hüfner und Naumann 1977; Hüfner et al. 1977; Kuhlmann 1970), nicht systematisch im Zeitverlauf (Bellenberg 2012; Bohl 2003; Liegmann und Bouß 2012; Tillmann 2013) oder nicht im Bundesländervergleich (Friedeburg 1992; Führ und Furck 1998; Geißler 2011a; Herrlitz et al. 2009).

Dabei weisen gerade zahlreiche bildungssoziologische Studien und theoretische Abhandlungen auf die Bedeutung der unterschiedlichen Ausgestaltung von Bildungssystemen für Chancengleichheit im Bildungswesen hin (Allmendinger 2004; Becker 2000; Becker und Lauterbach 2004; Fend 2008; Meyer 1977).[6] Die Struktur und Organisation eines Bildungssystems beeinflussen das Bildungsverhalten und die Bildungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen

6 Die institutionelle Ausgestaltung von Bildungssystemen ist ebenso auch ein bedeutender Faktor für Prozesse sozialer Ungleichheit im Lebensverlauf (Kerckhoff 1995; van der Werfhorst und Mijs 2010).

(Fend 2008; Schelsky 1965). Schule verstehen wir als „historisch, politisch, sozial und kulturell gestaltete Institution“ (Blömeke und Herzig 2009: 16). Unsere Betrachtungsebene ist dabei auf die Systemebene von Schule gerichtet, deren strukturelle und organisatorische Regelungen als Rahmenbedingungen zum einen Ergebnis schulpolitischer Entscheidungen sind und zum anderen die Gestaltungsspielräume der beteiligten Akteure beeinflussen (Schüler, Eltern, Lehrer, etc.). Regelungen zur Struktur und Organisation sind nicht alleine Ursachen für die Reproduktion von sozialen Bildungsungleichheiten (Drewek 2012) – jedoch sehen nicht nur wir diese als zentrale Parameter an, die den Kontext der Bildungsentscheidungen von Kindern und Jugendlichen sowie Eltern und damit von Bildungsungleichheiten beeinflussen (Allmendinger 1989; Erikson und Jonsson 1996; Hillmert 2007).

1.3 Fragestellung und Vorgehen

Der Einfluss schulrechtlicher Regelungen auf unterschiedliche Bildungsergebnisse zwischen den Bundesländern kann jedoch erst dann systematisch untersucht werden, wenn ein Wissen über die Unterschiede der schulrechtlichen Regelungen in den Bundesländern im Zeitverlauf vorliegt. Wir wollen in diesem Buch diese Voraussetzung erarbeiten und die schulrechtlichen Unterschiede der Bundesländer seit 1949 analysieren. Dabei wollen wir zunächst folgende Fragen beantworten:

> Wie haben sich die Schulsysteme der Bundesländer seit dem Schuljahr 1949/50 verändert? In welchen Bereichen der Schulsysteme kam es zu häufigen Veränderungen und in welchen kaum?

Für die deutsche Schulpolitik konstatierten Bildungswissenschaftler in der Vergangenheit häufig einen Reformstau oder Stagnation (Friedeburg 1992; Massing 2002; Zedler 1985). Das jahrzehntelange Festhalten am dreigliedrigen Schulsystem scheint dieses Bild zu bestätigen. Das Konzept der Pfadabhängigkeit, etwa wie aus dem Historischen Institutionalismus (Mahoney 2000; North 1990; Pierson 2000), kann dabei zum Verständnis der langjährigen Stabilität des dreigliedrigen Schulsystems in den deutschen Bundesländern beitragen. Jedoch gehen wir in Anlehnung an weiterführende Analysen zum institutionellen Wandel (Thelen 2003; Thelen 2004) davon aus, dass sich auch innerhalb der Schulstruktur weitreichende Veränderung ergeben haben (Drewek 1994b; Geißler 2011a; Herrlitz et al. 2009), die über einen längeren Zeitraum als graduelle, inkrementell ablaufende Prozesse (Streeck und Thelen 2005) zu grundlegenden Umwandlungen der Schulsysteme geführt haben.

Beiträge aus der Schulsystemforschung konzentrieren sich auf Entwicklungen der Schulanzahl nach Schularten und die quantitative Erfassung von Schülerströmen (nach Schulart, Klassen und Geschlecht) bzw. schulstrukturelle Entwicklungen

(mitunter ihren regionalen Besonderheiten) (Drewek 1994b,2013; Drewek et al. 2001; Edelstein und Nikolai 2013; Köhler und Lundgreen 2014; Lundgreen 2000,2006; Maaz et al. 2010a; Riege 1995; Zymek 1992,1997,2013), sodass selbst eine sekundäranalytische Aufarbeitung das Ziel nicht erfüllen könnte, die schulrechtlichen Regelungen der Bundesländer systematisch miteinander über die Zeit zu vergleichen. Insgesamt fehlt es also an schulrechtlichen Daten, wie, wann und in welchen Bereichen sich die Schulsysteme der deutschen Bundesländer verändert haben.

Mit der vorliegenden Studie wollen wir an dieser Forschungslücke ansetzen: Dazu haben wir am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung eine Datenbank erstellt, die die schulrechtlichen Veränderungen der Schuljahre 1949/50 bis 2009/10 im Bundesländervergleich erfasst. Eine solche standardisierte Sammlung schulrechtlicher Regelungen, die auf knapp 8.300 Einzeldokumenten aus sechs Jahrzehnten basiert, ist nicht nur in Deutschland einzigartig. Für diese Datenbank haben wir mithilfe zahlreicher Mitarbeiter Schulgesetze, Rechtsverordnungen und Amtsblätter in Archiven, Bibliotheken und im Internet erschlossen. Mit den darin enthaltenen Regelungen können schulrechtliche Entwicklungen in ausgewählten Dimensionen erfasst werden. Schließlich gilt die Gesetzgebung als „wichtigstes Gestaltungs- und Steuerungsinstrument der Länder, um Ziele, Inhalte und Strukturen des Schulwesens festzulegen" (Hepp 2011: 171). Die in Schulgesetzen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Gesetzeskommentaren enthaltenen Regelungen für die Schuljahre 1949/50 bis 2009/10 führten wir in eine Indikatorik über, aus der wir standardisiert die Entwicklung der 16 Schulsysteme seit 1949 abbilden können (Ostdeutschland ab 1991/92). Unsere Indikatorik besteht aus 61 Teilaspekten, die wir analog zu von Below (2002) in den Dimensionen Strukturen, die Kontrolle von Inhalten (Regelungen zu Übergängen im Schulsystem) und die gelehrten Inhalte gliedern.

Die Dimension „Strukturen" beschreibt, in welcher Art und Weise die Bundesländer Bildungsgänge differenzieren und mit welchen finanziellen Fördermaßnahmen und Regularien Schülern der Zugang zum Schulsystem ermöglicht wird. Diese Indikatoren haben wir größtenteils deshalb verwendet, da Annahmen der Werterwartungstheorie eine sozial ungleiche Wirkung dieser Regelungen nahe legen. Die „Kontrolle von Inhalten" weist darauf hin, nach welchen Kriterien die Bundesländer den Zugang zu den weiterführenden Schulen gestalten und inwieweit Prüfungen und Zertifikate landesweit einheitlichen Standards entsprechen. Mit dieser Dimension bilden wir zudem alle Übergangsschwellen innerhalb des weiterführenden Schulsystems ab, vor allem im Hinblick auf den gymnasialen Bildungsgang. Besonders an den Schwellen des Bildungssystems ergeben sich ungleiche Bildungschancen (Boudon 1974). Je nachdem wie diese geregelt sind, sollten sich daraus ungleiche Bildungschancen ergeben. Die Dimension der „Inhalte" beschreibt, welchem Stellenwert moderne und traditionelle Unterrichtsinhalte in

einem Schulsystem zukommen. Die Darstellung der einzelnen Indikatoren ergänzen wir jeweils mit Beiträgen aus der (historischen) Schulforschung und für aktuelle Entwicklungen auch mit Presseberichterstattungen, um die Entwicklungen im Zeitverlauf einzuordnen.
Neben der Darstellung und Analyse der schulrechtlichen Regelungen in den Bundesländern seit 1949 wollen wir zwei weitere zentrale Forschungsfragen beantworten:

> Welche schulrechtlichen Typen lassen sich erkennen? Zu welchen schulrechtlichen Typen lassen sich die Bundesländer im Zeitverlauf zuordnen?

Dies geschieht aus zwei Gründen. Erstens könnte es sein, dass nicht einzelne schulrechtliche Elemente soziale Bildungsungleichheiten beeinflussen, sondern vielmehr erst ein Zusammenspiel mehrerer schulrechtlicher Regelungen. In ihrer Untersuchung für das Jahr 1997 weist von Below (2002) daraufhin, dass die Stärke des Zusammenhangs zwischen der sozialen Herkunft und den Bildungschancen in unterschiedlichen Typen von Schulsystemen variiert.
Zweitens liefern wir mit der Darstellung der schulrechtlichen Regelungen in den Bundesländern zwar einen differenzierten Blick über die Unterschiede in den Bundesländern, jedoch ist es für einen Vergleich im Zeitverlauf sinnvoll, zur Komplexitätsreduktion eine Typenbildung vorzunehmen. Gerade darin sehen wir einen Mehrwert unserer Studie, in dem wir die Bundesländer bildungsrechtlichen Typen im Zeitverlauf zuordnen und dabei zeigen, dass Typen nicht als stabil begriffen und codiert werden können.
Wir zeigen, in welchen Bundesländern es wann zu Veränderungen gekommen ist und wann es Phasen der Stabilität gab. Auch präsentieren wir, in welchen Bundesländern als erstes schulrechtliche „Innovationen" eingeführt wurden und ob andere Bundesländer diesen „Innovationen" im Sinne eines *Policy Learning* folgten. Wir diskutieren auch, inwieweit von einer zielgerichteten Schulpolitik gesprochen werden kann. So analysieren wir, in welchen Bundesländern eine Stringenz der schulrechtlichen Regelungen zu erkennen ist bzw. in welchen Bundesländern Regelungen eingeführt und nur wenige Jahre später wieder abgeschafft wurden. In diesem Zusammenhang diskutieren wir auch, ob wir es mit umfassenden Reformen oder mit kleinen „Tippelschritten" zu tun haben. Ferner wollen wir beleuchten, inwieweit historische Konjunkturen in der Reformtätigkeit vorliegen. So prüfen wir im Spiegel unserer Datenbank, ob die 1970er Jahre ein reformfreudiges Jahrzehnt waren, ob der Beitritt der östlichen Bundesländer 1990 Reformen bei den westlichen Bundesländern zur Folge hatte und ob der PISA-Schock 2001 tatsächlich zu weitreichenden schulrechtlichen Veränderungen in den Schulsystemen führte.
Wir werden in unserer Betrachtung die verschiedenen institutionellen Veränderungen in den Schulsystemen der Bundesländer, die oftmals in vielen Schritten

und nichtlinear erfolgten, mit Hilfe unserer Datenbank analysieren. Dabei konzentrieren wir uns vor allem auf schulrechtliche Regelungen, die das Gymnasium betreffen. Nichtsdestotrotz machen wir dabei vor allem auf der Strukturebene auch einige Aussagen über das gesamte Schulsystem. Trotz aller Reformversuche wie Orientierungsstufe und Gesamtschule wurde die besondere Stellung des Gymnasiums beibehalten (Ertl und Phillips 2000; Wilde 2002). Als einzige weiterführende Schulform existiert das Gymnasium in allen 16 Bundesländern. Bisherige Reformbestrebungen, die das Gymnasium in Strukturreformen zu integrieren versuchten, scheiterten. Auch die Entwicklung hin zu zweigliedrigen Schulsystemen belässt das Gymnasium in seiner Stellung unverändert. Eine weitere Schulform, die in allen Bundeländern existiert und ein signifikanter Teil des Schulsystems darstellt, ist die Förderschule. Allerdings werden heute rund 90 verschiedene Schulformen und Beschulungsarten von Förderschulen in den 16 Bundesländern statistisch voneinander unterschieden (StBa 2014a). Diese verteilen sich in ihrem Aufkommen ungleich zwischen den Bundesländern. Während in Thüringen nur noch zwei Formen der Sonderbeschulung statistisch erfasst werden, sind es in Bayern und Nordrhein-Westfalen 14 Formen der Sonderbeschulung. Selbst ein Vergleich der heutigen Ausgestaltung der Förderschulformen in den Bundeländern bzw. die integrative Beschulung von Schülern mit Förderbedarf ist kaum zu leisten (Blanck 2014).

Unsere Studie hat weitreichende gesellschaftliche und wissenschaftliche Relevanz, die über die Deskription der Schulgeschichte in den Bundesländern hinausgeht. Mit der vorliegenden Studie wollen wir Lesern einen Überblick darüber geben, wie sich die Schulsysteme in den 16 Bundesländern voneinander unterscheiden und wie sich diese Unterschiede zwischen 1949/50 und 2009/10 entwickelt haben. Unsere Untersuchung als auch die damit verbundene Datenbank bietet Forschungsansätze für die Bildungssoziologie, Bildungsökonomie und Erziehungswissenschaften, aber auch für die Politik- und Rechtswissenschaften. Jedoch wollen wir mit unserer Untersuchung auch schulpolitisch Interessierten eine Informationsquelle zu den schulrechtlichen Entwicklungen in den Bundesländern bieten.

Die im Zeitverlauf detaillierte schulrechtliche Analyse der Bundesländer bildet die Grundlage für weitere Untersuchungen in der Bildungssoziologie und Bildungsökonomie, wie sich unterschiedliche schulrechtliche Regelungen bzw. Konstellationen auf Bildungsungleichheiten im Schulsystem auswirken. Für Politikwissenschaftler bildet sie eine Übersicht um Schulreformen zu identifizieren und zu untersuchen, welche Faktoren Wandel oder Stabilität beeinflussten. Für die juristische Forschung ergeben sich Fragen im Bereich der Rechtsgeschichte und der Rechtssoziologie. So kann mit der Datenbank bzw. den zugrunde liegenden Rechtstexten beispielsweise die historisch veränderte Regelungsdichte als auch die Veränderung von Rechtsbegriffen analysiert werden. Für die Erziehungswissenschaft schließlich ergibt sich die Möglichkeit, die Datenbank für die Erklärung

von Kompetenzunterschieden zwischen den Bundesländern zu verwenden. Zwar sind die Indikatoren unserer Datenbank nicht mit dem Ziel erhoben worden, Kompetenzunterschiede zu erklären. Um unterschiedliche Kompetenzentwicklungen in den Bundesländern erklären zu können, halten wir es jedoch für wichtig, auch allgemeine institutionelle Variationen im Bundesländervergleich zu kontrollieren, wofür die Datenbank notwendige Informationen bereitstellt.

1.4 Aufbau

Unsere Studie gliedert sich in folgende sechs Teile: In Kapitel zwei stellen wir zunächst aus der Perspektive der Werterwartungstheorie vor, wie sich schulrechtliche Regelungen auf (soziale) Bildungsungleichheiten auswirken können und wie deren Annahmen die Auswahl unserer Indikatoren begründeten. Eine Vorstellung unserer Indikatoren nimmt Kapitel drei vor. Dieses Kapitel stellt auch unsere verwendeten Rechtsquellen, den Zugang zu ihnen und deren Auslegung vor. Im vierten Teil des Buches analysieren wir, wie sich die einzelnen schulrechtlichen Regelungen in den Bundesländern im Zeitraum von 60 Jahren seit dem Schuljahr 1949/50 verändert haben. Die Beschreibung der Indikatoren ergänzen wir an vereinzelten Stellen mit Exkursen zu Regelungen, die wir im Zeitverlauf nicht darstellen konnten, jedoch für das Verständnis der schulrechtlichen Entwicklung ebenso für wichtig erachten. Im fünften Teil des Buches klassifizieren wir die einzelnen schulrechtlichen Regelungen und bilden schulrechtliche Typen. Wir lösen uns dabei von einzelnen schulrechtlichen Regelungen und betrachten die schulrechtlichen Regelungen der Bundesländer in ihrer Gesamtheit. Auch für die von uns identifizierten Schulsystemtypen analysieren wir die Entwicklung im Zeitverlauf. Im sechsten Kapitel ordnen wir die schulrechtliche Entwicklung in die bestehenden theoretischen Ansätze zu Veränderungen in der Schulpolitik ein. Im abschließenden Kapitel sieben fassen wir die Ergebnisse zusammen, ziehen Schlussfolgerungen und beschreiben die Herausforderungen des deutschen Bildungsföderalismus.

2 Theoretische Perspektiven der Indikatorik

Die von uns erstellte Datenbank trägt den Namen „Schulrechtliche Veränderungen in den deutschen Bundesländern“ (SVDBL). Die Indikatoren, die wir für die SVDBL verwendet haben, stützen sich neben den Vorarbeiten von Susanne von Below (2002) (siehe Abschnitt 3.2) auch auf theoretische Annahmen, wie sich schulrechtliche Regelungen auf (soziale) Bildungsungleichheiten zwischen den Bundesländern auswirken können. Unsere theoretischen Perspektiven beruhen dabei sowohl auf werterwartungstheoretischen Annahmen als auch auf Annahmen zur Standardisierung und Stratifzierung von Schulsystemen. Wir gehen davon aus, dass die von uns erhobenen Indikatoren die Bildungsentscheidungen von Eltern und Kindern beeinflussen und je nach Ausgestaltung eine ungleichheitsgenerierende oder -verstärkende Bedeutung haben können. Soziale Ungleichheiten beim Bildungszugang sind ein in der empirischen Bildungsforschung breit untersuchtes Forschungsfeld. Zur Erklärung sozialer Ungleichheit beim Bildungszugang auf individueller Ebene unterscheidet Raymond Boudon (1974) primäre und sekundäre Effekte sozialer Herkunft. Primäre Herkunftseffekte beschreiben schichtspezifische Unterschiede der schulischen Leistungen und Kompetenzen von Kindern, die durch Erziehung, elterliche Ressourcen und vom Elternhaus mitgegebene Lerngelegenheiten entstehen. Sekundäre Herkunftseffekte bezeichnen schichtabhängige Unterschiede in der subjektiven Bewertung der Kosten, Nutzen und Erfolgswahrscheinlichkeiten von alternativen Bildungswegen (Becker 2000; Boudon 1974). Der werterwartungstheoretische Ansatz postuliert, dass sich die Entscheidung für oder gegen einen Bildungsgang aus dem Abwägen des eingeschätzten Nutzens eines Bildungszertifikats, der Erfolgswahrscheinlichkeit und der Kosten für einen Bildungsgang ergibt. Eltern treffen Bildungsentscheidungen in Abhängigkeit von ihrem sozialen Status und wählen für ihre Kinder die Bildungswege aus, die aus ihrer Sicht am ehesten zum Statuserhalt beitragen. Für Eltern aus bildungsnahen bzw. hohen Sozialschichten sind die eingeschätzten Kosten höherer Bildung geringer. Die Erfolgswahrscheinlichkeit und der erwartete Nutzen höherer Bildung sind für sie höher. Zudem sind die Kosten eines Statusverlustes für diese Eltern höher als für Eltern aus bildungsfernen bzw. unteren Sozialschichten (Becker 2000; Boudon 1974; Breen und Goldthorpe 1997; Erikson und Jonsson 1996; Esser 1999).

Eltern und Kinder treffen die Wahl für einen Bildungsgang jedoch nicht losgelöst vom institutionellen Kontext, den Schulsysteme mit ihren Restriktionen und Regelungen vorgeben (Boudon 1974). Rechtliche Regelungen beeinflussen den Rahmen, innerhalb dessen Kosten-, Erfolgs- und Ertragsabwägungen stattfinden und in dem die endgültige Bildungsgangentscheidung getroffen wird (Hillmert 2007).

Aus Perspektive der Werterwartungstheorie können rechtliche Regelungen in einem Schulsystem Bildungsentscheidungen im Allgemeinen über fünf Wege beeinflussen. Erstens können rechtliche Regelungen den **Entscheidungsspielraum** beeinflussen, in dem Bildungsentscheidungen getroffen werden. Der Übergang in einen angestrebten Bildungsgang und damit die Bildungsgangentscheidung kann durch gesetzliche Regelungen ver- bzw. behindert werden. Wenn bei Bildungsgangentscheidungen (z.B. von der Grundschule auf weiterführende Schulen) der Elternwille das Entscheidungskriterium darstellt, kann der angestrebte Bildungsgang auch ohne entsprechende Bildungsgangempfehlungen der Lehrer umgesetzt werden. Die Bildungsgangentscheidung kann in diesem Fall frei getroffen werden und findet entsprechend der Kosten-, Erfolgs- und Nutzenabwägungen statt. In Bundesländern, in denen die Empfehlung für die weiterführenden Schulen bindend ist und damit nicht den Eltern obliegt, spielen die Kosten-, Erfolgs- und Nutzenabwägungen eine kleinere Rolle. Im Sinne der Werterwartungstheorie ist davon auszugehen, dass sich in Bundesländern mit freiem Elternwillen die sozial höheren Schichten in größerem Maße beim Gymnasialübergang durchsetzen, weil sie den Nutzen gymnasialer Bildung höher einschätzen und ihre Bildungsentscheidung hier nicht begrenzt wird. Allerdings ist dieser Zusammenhang empirisch nicht immer bestätigt worden (Jähnen und Helbig i.E.).

Zweitens können schulrechtliche Regelungen die **Kosteneinschätzung** für einen Bildungsgang beeinflussen. So sollte die Dauer der Schullaufbahn bis zum Erreichen eines Bildungsabschlusses ebenso in die Kostenkalkulation eingehen wie der Zeitpunkt der Übergangsentscheidung. Je ähnlicher die Dauer einzelner Bildungsgänge sind, desto geringer sollten sowohl die eingeschätzten Kosten für die Wahl eines höheren Bildungsganges (Erikson und Jonsson 1996) und somit auch die soziale Selektivität beim Gymnasialübergang sein. Die Dauer der Schulzeit für verschiedene Bildungsgänge kann sich über zwei schulstrukturelle Maßnahmen einander annähern. Zum einen kann die Schulzeit für nicht-gymnasiale Bildungsgänge über die Verlängerung der Vollzeitschulpflicht erhöht werden. Dadurch verändert sich der Abstand zwischen dem gymnasialen und dem nicht-gymnasialen Bildungsgang. Zweitens kann es zu einer Annährung der Schulzeit für alle Bildungsgänge durch eine Verkürzung der Gymnasialschulzeit kommen. Eine Umstellung von einem neun- zu einem achtjährigen Gymnasium könnte eine Kostenreduktion zur Folge haben und damit sollten sich soziale Ungleichheiten beim Gymnasialübergang reduzieren.

Drittens können schulrechtliche Regelungen die Einschätzung der **Erfolgswahrscheinlichkeit** für einen Bildungsgang beeinflussen. Zum einen kann die sozial differenzierte Einschätzung der Erfolgswahrscheinlichkeit für höhere Bildungsgänge dadurch beeinflusst werden, dass schulische Angebote primäre Herkunftseffekte in der Grundschule ausgleichen. Das heißt, dass Kompetenzunterschiede

zwischen den Sozialschichten weniger ausgeprägt sind. So könnten primäre Herkunftseffekte durch vorschulische Betreuung und Bildung oder einen Ganztagsschulbetrieb reduziert werden. Zu vermuten ist, dass die sozialen Unterschiede bei der eingeschätzten Erfolgswahrscheinlichkeit umso geringer sein sollten, je stärker schulrechtliche Regelungen in einem Bundesland darauf ausgerichtet sind, primäre Herkunftseffekte auszugleichen. Auch der Gymnasialzugang sollte entsprechend weniger selektiv ausgeprägt sein. Ferner kann durch spätere Übergangsentscheidungen die Einschätzung der schulischen Erfolgswahrscheinlichkeit des Kindes mit mehr Wissen über dessen tatsächliche Leistungsfähigkeit getroffen werden. Deshalb ist davon auszugehen, dass die soziale Selektivität beim Gymnasialzugang umso geringer sein sollte, je später die Übergangsentscheidung in einem Bundesland erfolgt. Die Einschätzung der Erfolgswahrscheinlichkeit kann auch durch unterrichtete Fächer am Gymnasium beeinflusst werden. Wenn der Fokus der gymnasialen Bildung eher auf klassisch-humanistischen Bildungsinhalten liegt, könnten bildungsferne Schichten aufgrund ihrer kulturellen Distanz zu diesen Inhalten eher vom Besuch des Gymnasiums abgeschreckt werden bzw. eher die gymnasialen Anforderungen nicht erfüllen und daher häufiger vom Gymnasium auf eine geringer qualifizierende Schulform abgehen als Kinder aus bildungsnahen Schichten.

Viertens können schulrechtliche Regelungen dazu führen, dass **Lehrer Bildungsentscheidungen beeinflussen** und Bildungsungleichheiten produzieren. Sind etwa Grundschulen an einer weiterführenden Schule angeschlossen, die nicht zum Abitur führt (z.B. Volksschule), könnten Lehrkräfte selbst zur Verschärfung sozialer Ungleichheiten beim Gymnasialübergang beitragen. So könnten Lehrkräfte dieser Schulen versuchen, den Bestand ihrer Schule zu sichern, indem sie ihren Grundschülern seltener eine Gymnasialempfehlung geben. Empirische Studien weisen darauf hin, dass sich vor allem bildungsferne Schichten seltener über eine nicht gegebene Gymnasialempfehlung hinwegsetzen und damit soziale Ungleichheiten beim Gymnasialübergang verstärkt werden.[7] So zeigt Lindner (2003) für Niedersachsen, dass Schüler an Orientierungsstufen, die an Hauptschulen angeschlossen waren, seltener eine Gymnasialempfehlung erhielten als in Orien-

7 Zudem zeigen einige Studien, dass schon die Lehrerempfehlung selber sozial selektiv ist. So müssen Kinder aus sozial benachteiligten Schichten höhere Kompetenzen erreichen, um eine Gymnasialempfehlung zu erhalten bzw. um bestimmte Noten zu erreichen (Maaz et al. 2010a; Maaz und Nagy 2010). In diesen Studien wird aus unserer Sicht bisher zu wenig das Arbeitsverhalten bzw. die Leistungsbereitschaft der Schüler mit einbezogen. D.h. unter Umständen werden Kinder aus höheren Schichten gerade deshalb besser bewertet, weil sie schulförderliche Eigenschaften aufweisen, die die Lehrer besser bewerten. Davon abgesehen spielt die Einschätzung der Lehrkräfte im Hinblick auf die vermuteten Unterstützungsressourcen der Schüler im Gymnasium eine Rolle für die Gymnasialempfehlung (Becker und Birkelbach 2013; Ditton 2007; Gräsel und Bömer 2013; Schuchart und Dunkake 2014).

tierungsstufen, die an einer Grundschule angeschlossen waren oder eine eigene Schulform bildeten. Ähnliche Ergebnisse finden Döbrich und Weishaupt (1999) für Hessen und Spangenberg und Weishaupt (1999) für Bayern.
Zu einer höheren sozialen Selektivität kann es zudem beitragen, wenn die Schullaufbahnempfehlung nicht an Noten gebunden ist. Ist die Gymnasialempfehlung an Noten gebunden, sind Lehrer weniger frei in ihrer Empfehlung.[8]

Wir halten fünftens einen weiteren Mechanismus für plausibel, über den schulrechtliche Regelungen individuelle Bildungsentscheidungen (sozial) ungleich beeinflussen können: **relative Risiko-Aversion**. Damit meinen wir explizit nicht den „relative risk aversion mechanism" von Breen und Goldthorpe (1997), der sich auf den Statuserhalt von sozialen Gruppen bezieht. Wir gehen eher davon aus, dass schulrechtliche Regelungen dafür sorgen können, dass das Risiko einer Bildungsgangfehlentscheidung weniger folgenreich ist. Wird Schülern beispielsweise mit dem erfolgreichen Absolvieren der neunten oder zehnten Klasse auf dem Gymnasium gleichzeitig der Haupt- oder Realschulabschluss zuerkannt, dann könnten sich speziell jene Eltern und Schüler für den gymnasialen Werdegang entscheiden, die unsicher über die Erfolgswahrscheinlichkeit einer gymnasialen Bildungswahl sind. Eltern aus bildungsfernen Schichten schätzen generell die Erfolgswahrscheinlichkeit ihrer Zöglinge für gymnasiale Bildung schlechter ein als Eltern aus bildungsnahen Schichten (Allmendinger und Helbig 2008). Eltern und Kinder aus bildungsfernen Schichten könnten sich daher in Schulsystemen, in denen nicht automatisch ein allgemeinbildender Schulabschluss auf dem Gymnasium in der neunten oder zehnten Klasse anerkannt wird, gegen den gymnasialen Bildungsgang entscheiden, da die Entscheidung für das Gymnasium mit einem größeren Risiko einer Bildungsfehlentscheidung verbunden ist. Denn das Risiko ist größer, dass ihre Kinder bei Nichtbestehen des Abiturs oder frühzeitigem Abgang aus der gymnasialen Oberstufe das Schulsystem ohne jeglichen Schulabschluss verlassen. Aus diesen Überlegungen heraus vermuten wir, dass schulrechtliche Regelungen, die diese Unsicherheit in der Bildungsentscheidung minimieren, zu geringeren sozialen Selektivitäten führen.
Allerdings gehen diese aus der Werterwartungstheorie abgeleiteten Hypothesen von der Prämisse aus, dass sich Eltern erstens über die rechtlichen Gegebenheiten und deren Veränderungen in ihrem Bundesland bewusst sind, sie zweitens bei ihrer Bildungsentscheidung in ihre Kosten-Nutzen-Abwägung einbeziehen und drittens dementsprechend handeln. Ob einzelne rechtliche Regelungen menschliches Handeln im Allgemeinen und Bildungsentscheidungen im Besonderen beeinflussen, ist größtenteils eine offene Forschungsfrage.

8 So kam es beispielsweise in Berlin infolge der Umstellung auf eine notenbasierte Gymnasialempfehlung (2001/02 zu 2002/03) zu einem Anstieg der empfohlenen Schüler für das Gymnasium binnen eines Jahres von 30 auf 40 Prozent aller Schüler (Dietze 2011).

Die vorgestellten fünf theoretischen Annahmen, wie sich schulrechtliche Regelungen auf (soziale) Bildungsungleichheiten zwischen den Bundesländern auswirken können, bilden die Grundlage für unsere Auswahl der schulrechtlichen Regelungen. Zur Systematisierung der Regelungen greifen wir in unserer Indikatorik in Anlehnung an von Below (2002) drei Dimensionen auf: Struktur, Kontrolle von Inhalten und Inhalte. In Anlehnung an Turner (1960) und Hopper (1968) charakterisiert von Below (2002) die in den Bundesländern vorhandenen Schulsysteme anhand von zwei grundlegenden Dimensionen:

(1) Struktur (wie ist das System organisiert, z.B. als dreigliedriges Schulsystem oder mit Gesamtschulen) und
(2) Inhalt (welche Fächer und Curricula sind etabliert und wie streng wird deren Einhaltung überprüft).

Dabei unterscheidet sie die zweite Dimension in Inhalte und Kontrolle von Inhalten. Anhand der beiden Dimensionen Struktur und Inhalte identifiziert von Below für das Jahr 1997 vier Typen von Schulsystemen: a) traditionell-konservativ, b) reformiert-konservativ, c) traditionell-liberal und d) reformiert-liberal. In ihrer Klassifikation von Schulsystemen wählte von Below (2002) ein theoriegeleitetes Verfahren und band ihre untersuchten Dimensionen in einen Merkmalsraum ein. Für den Merkmalsraum verwendete von Below eine starke Vereinfachung und dichotomisierte die Indikatoren als binäre Variablen mit zwei Ausprägungen, mit anschließender Reduzierung und Überführung der Typen in eine Vierfeldertafel (von Below 2002: 27–36).
Nach von Below sind schulrechtliche Regelungen Ausdruck unterschiedlicher „politischer Philosophien“ (2002: 40). Prototypisch unterscheidet sie dabei zum einen Bildungssysteme, die sich eher an den klassischen Bildungsidealen des Bildungsbürgertums orientieren und mit bestimmten Vorstellungen über soziale Selektion bzw. Reproduktion verknüpft sind („traditionell-konservativ“). Auf der anderen Seite stehen Bildungssysteme, die sich an modernen Inhalten orientieren und offenere Strukturen aufweisen („reformiert-liberal“). Von Belows Betrachtungsweise orientiert sich weniger an der Wirkungsweise formaler Institutionen, sondern bezieht sich vielmehr auf informelle Institutionen (North 1990; North 1991), die mit Normen und Verhaltensweisen von Akteuren (z.B. von Lehrern) verbunden sind und die nicht durch punktuelle Veränderungen schulrechtlicher Regelungen beeinflusst werden können. Demnach ist auch eher davon auszugehen, dass mit Typen von Schulsystemen, verstanden als Kombination mehrerer schulrechtlicher Regelungen, auch nicht-messbare kulturelle Normen verbunden sind, die durch einzelne schulrechtliche Reformen nicht tangiert werden. Erst durch die Veränderung mehrerer schulrechtlicher Regelungen könnten diese kulturellen Normen (langfristig) aufgebrochen werden und Bildungsungleichheiten

sich verändern. Anders als von Below begründen wir die Wahl unserer Indikatoren in stärkerem Maße über deren potentiellen Einfluss auf Bildungsungleichheiten.

Die Idee zur Entwicklung einer Typologie von Schulsystemen greifen wir in unserer Analyse auf, orientieren uns dabei jedoch an Arbeiten von John Laska (1979) und Jutta Allmendinger (1989) (Kapitel 5). Nach John Laska entwickeln sich Schulsysteme evolutionär und ermöglichen zunehmend breiteren Schichten der Bevölkerung Zugang zum Bildungssystem und Abschlüsse. Laska (1979) unterscheidet in seiner Typologie in sieben verschiedene Typen von Schulsystemen. Aus einer evolutionären Perspektive entwickelt Laska ein Kontinuum von Schulsystemen mit einem traditionellen Schulsystem am Ausgangspunkt, in dem Schüler nur eingeschränkt Zugang zum hochschulvorbereitenden Bildungsgang erhalten und einem modernisierten Schulsystem am Ende des Kontinuums, in dem der Zugang zum hochschulvorbereitenden Bildungsgang allen Schülern offen steht. Nach Laska (1979) sind moderne Bildungssysteme also durch einen hohen Anteil von Personen gekennzeichnet, die hohe Bildungsabschlüsse erreichen. Dies wird eher durch offene Strukturen ermöglicht, die frühe Bildungsentscheidungen im Bildungsverlauf revidieren können.

Auf der Ebene der Kontrolle von Inhalten folgen wir den Arbeiten von Jutta Allmendinger (1989), die Bildungs- und Beschäftigungssysteme anhand der Dimensionen Standardisierung und Stratifizierung kennzeichnet. Stratifizierung kennzeichnet den Grad der formellen hierarchischen und horizontalen Differenzierung von Bildungssystemen in verschiedene Bildungsgänge. Ebenso umfasst Stratifizierung den Grad der Trennung von allgemeiner und beruflicher Bildung sowie die Zugangsselektion zu den beruflichen Ausbildungsgängen. Standardisierung bezeichnet den Grad, in welchem Curricula, Prüfungen und Zertifikate der jeweiligen Bildungsgänge landesweit einheitlichen Standards entsprechen.[9] Wir greifen in unserer Betrachtung nur auf den Grad der Standardisierung bzw. Destandardisierung der Kontrolle von Inhalten zurück. Allerdings lassen sich auch zwischen den Dimensionen Stratifizierung, von Allmendinger, und Modernisierung, von Laska, Parallelen erkennen bzw. beide greifen teilweise auf ähnliche institutionelle Merkmale zurück.

Indikatoren und Dimensionen, die im internationalen Vergleich eher wichtiger sein mögen, wie z.B. die Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt in der Bildungsfinanzierung (Müller und Kogan 2010; Müller et al. 1997) sind im deutschen föderalen Schulsystem in den letzten Jahrzehnten eher von untergeordneter Bedeutung. Allerdings könnte auch diese Dimension auch im Ländervergleich an Bedeutung gewinnen (siehe Abschnitt 4.1.13).

9 In Anwendung von Allmendingers Klassifikation ist das deutsche Bildungssystem im internationalen Vergleich durch einen hohen Grad an Stratifizierung und Standardisierung gekennzeichnet (Kerckhoff 2000; Müller und Shavit 1998; Shavit und Blossfeld 1993).

Alle bisherigen Versuche, die Schulsysteme im internationalen Vergleich und im Bundesländervergleich zu typologisieren, stellen dabei lediglich Resultate von Querschnittsbeobachtungen dar und untersuchen nicht systematisch den Wandel von Bildungssystemen über die Zeit. Zwar kann auf Basis von Sekundäranalysen in einzelnen Bundesländer abgebildet werden, wie sich Strukturelemente und die pädagogische Grundausrichtung der Schulsysteme über die Zeit entwickelt haben, jedoch fehlt es an einer Analyse des Wandels über die Zeit aus einer systematischen und vergleichenden Perspektive im Längsschnitt der Bundesländer. Dies war bislang auch kaum möglich, da es an Daten zu langfristigen schulrechtlichen Veränderungen im Bundesländervergleich mangelte. An dieser Forschungslücke setzt unsere Studie an.